SEÑOR PRESIDENTE.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Son las 14:01).

–Dese cuenta de los asuntos entrados.

(Se da de los siguientes).

«Solicitud de los padres de la excadete de la Escuela Militar de Aeronáutica, Mariana Croz, dada de baja por embarazo, de ser recibidos por la Comisión de Defensa Nacional por el caso de su hija».

SEÑOR GARCÍA.- Señor presidente: hace unas semanas la comisión decidió recomendar al Senado que aprobara una cantidad de ascensos que venían de la Armada, pero una solicitud de venia quedó postergada a pedido de la bancada del Frente Amplio. Si la comisión está de acuerdo, sugiero enviarla al Ministerio de Defensa Nacional para consultar cuál es su actitud al respecto.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si no se hace uso de la palabra, se va a votar la propuesta del señor senador García.

(Se vota).

–5 en 5. **Afirmativa.** UNANIMIDAD.

Con respecto al tercer punto del orden del día, es decir, la presencia del ministro de Defensa Nacional y las autoridades de las Fuerzas Armadas, la situación es de público conocimiento. Desde la secretaría se seguirán haciendo las gestiones correspondientes –cabe señalar que hoy tampoco podía venir el señor subsecretario porque se reunía el Consejo de Ministros–, pero es algo que la Presidencia de la comisión tomó en cuenta. Se darán los pasos correspondientes, y cuando sea posible, se hará lugar al tema. Lo vamos a dejar en ese escenario.

Corresponde ahora invitar a sala a la delegación que tenemos agendada para el segundo punto del orden del día.

(Ingresan a sala oficiales retirados de las Fuerzas Armadas e integrantes del grupo de estudios especializados en defensa y seguridad social militar).

–La Comisión de Defensa Nacional tiene el gusto de recibir a los Oficiales retirados de las Fuerzas Armadas e integrantes del grupo de estudios especializados en Defensa y Seguridad Social Militar, quienes han solicitado audiencia para realizar una serie de planteamientos.

Sin más, les cedemos el uso de la palabra.

SEÑOR FÍGOLI.- Distinguidos senadores, muy buenas tardes y muchísimas gracias por recibirnos.

Soy el general Hebert Fígoli y, antes que nada, me gustaría presentar al equipo que en la tarde de hoy me acompaña. A mi derecha se encuentran el coronel Mario Frachelle, quien durante varios años se desempeñó en la Dirección del Servicio de Retiros y Pensiones de las Fuerzas Armadas y el coronel Rivera Elgue, que también se desempeñó como subdirector y director del mencionado Servicio. A mi izquierda están el coronel Sergio Rico, retirado y flamante magíster en Ciencias Políticas y el capitán de navío, también retirado, abogado Enrique Falco, que asesora desde el punto de vista jurídico y legal al equipo.

Si bien ya hemos tenido oportunidad de conversar con algunos de los distinguidos senadores, me gustaría trazar una panorámica genérica –no en cuanto a su alcance– para luego dar intervención directa a mis camaradas, quienes conocen en grado de detalle y profundidad los aspectos que pretendemos reseñar.

Básicamente, nuestra presencia en el día de hoy obedece a que hace prácticamente un mes integramos un equipo de análisis, de estudio y diagnóstico de los aspectos relacionados con una eventual reforma del Servicio de Retiros y Pensiones de las Fuerzas Armadas y pusimos el foco en lo que se podría considerar como la eventual aplicación de un nuevo tributo, similar al IASS que ya estamos aportando desde hace algunos años al Banco de Previsión Social. En ese sentido, tomamos contacto con muchos legisladores de un amplio espectro político y con los medios de comunicación, de prensa y estamos llevando nuestro sentir y posición sobre el tema a los centros y clubes de las Fuerzas Armadas, porque el eventual tributo afectaría, aparte del personal superior, a personal subalterno –o, para decirlo en términos más sencillos, a personal de tropa–, así como también a un número importante de pensionistas.

Días pasados convocamos a una asamblea en el club de la Fuerza Aérea, a la que asistieron más de mil personas. Allí tuvimos oportunidad de recibir las inquietudes de la familia militar –dicho esto en términos prácticos– en cuanto a lo que podrían ser los reales o potenciales efectos de la aplicación de este tributo. Después con más detalle el capitán de navío Falco se extenderá sobre el punto pero, en líneas generales, se trataría de una segunda tributación, de un segundo impuesto ante el mismo hecho generador. Hemos insistido en que la eventual reforma del Servicio de Retiros –que en este momento está en el ámbito de los señores comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas, en diálogo con el señor presidente de la república, los ministros y los técnicos, quienes serán los que fijen posición en el tema– tendrá un efecto sobre los que hoy son activos porque, como no escapará a vuestro elevado criterio, muchos de ellos en pocos meses pasarán a situación de pasividad.

En este sentido, se trata de un tema de alta sensibilidad social que podría afectar a un número muy importante de personal en situación de retiro y de pensionistas; además, aparejaría un impacto realmente importante, no solamente en todo el esquema de la sanidad militar –particularmente, en el Hospital Militar–, sino también en la circulación económica en diferentes localidades de nuestro país porque, si es como se piensa, se verían afectados los haberes de retiro y pensiones de un número importante de aportantes en USD 40:000.000. No pasa inadvertido que cualquier tipo de cambio no puede darse en forma abrupta; esto no significa que no estemos abiertos a considerar que el tiempo pasa y que las organizaciones necesitan *aggiornarse*, pero siempre dentro de un contexto mayor, no exclusivamente orientado a un servicio en particular. Las Fuerzas Armadas constituyen un complejo orgánico, un rompecabezas en el que, si movemos una pieza, podemos causar desequilibrios en esta suerte de tablero.

Es con preocupación, entonces, que queremos poner esta situación en conocimiento de los parlamentarios y llevar nuestra mirada a la opinión pública. Muchas veces la información llega a través de los medios y por la intervención de diferentes actores que muchas veces se distancian realmente de lo que nosotros entendemos, y no compartimos esa interpretación de esa realidad. Después de más de cuatro décadas en el servicio castrense, consideramos que las cosas se dan en forma diferente.

Estamos realmente preocupados; este no es un mero esfuerzo de defensa corporativa. Entendemos que si las Fuerzas Armadas son necesarias al Estado nación, si están reguladas por leyes emanadas de este Poder Legislativo, son subordinadas enteramente al Poder Ejecutivo y estamos en relación de dependencia absoluta con el ministerio competente, debemos hacer llegar nuestra singular interpretación de los hechos para que, una vez llegado el momento, los distinguidos parlamentarios tengan otra opinión que complemente la amplia panorámica que tiene el tema dada su complejidad.

Estoy abierto a las preguntas de los señores senadores, sin perjuicio solicitar que se conceda la palabra a los coroneles capitanes de navío que me acompañan.

SEÑOR PRESIDENTE.- Sería importante culminar con la exposición y después abrir una rueda de consultas.

SEÑOR FRACHELLE.- Fui director del servicio de retiro durante 6 años.

Lo primero que tratamos de hacer que los señores senadores y la opinión pública en general cambien el concepto que se ha transmitido al colectivo de la ciudadanía en el sentido de somos caja militar y tenemos déficit.

Nosotros no somos caja militar, somos un servicio por la sencilla razón de que dependemos del ministro de Defensa Nacional. Las cajas tienen autonomía financiera y administrativa, eligen a sus autoridades por voto popular y en votación secreta, pueden administrar sus fondos y hacer inversiones, inclusive pueden otorgar algún tipo de beneficio por encima de lo que establece el artículo 67 de la Constitución y también se lo pueden quitar. Nosotros no tenemos ninguna de esas libertades; dependemos pura y exclusivamente de las decisiones del señor ministro de Defensa Nacional; el director del Servicio de Retiros y Pensiones de las Fuerzas Armadas es nombrado por el ministro de Defensa Nacional, y los funcionarios son del Ministerio de Defensa Nacional. El dinero que ingresa al Servicio de Retiros y Pensiones de las Fuerzas Armadas es pura y exclusivamente para pagar los retiros y las pensiones. O sea que no tenemos ninguna semejanza y no puede ser comparado con una caja. Eso es lo primero.

Lo segundo: ¿por qué decimos que nosotros no tenemos déficit?; ¿por qué tenemos asistencia financiera? Acá es necesario que comparemos, porque se ha llevado al colectivo civil a pensar que nosotros somos los únicos deficitarios. Si ustedes se fijan en lo que establecen las leyes y la Constitución, verán que el Banco de Previsión Social tiene asistencia financiera y nadie dice que tenga déficit; que la Caja de Jubilaciones y Pensiones Policiales tiene asistencia financiera y nadie dice que tenga déficit; que la Caja de Jubilaciones y Pensiones Bancarias tiene asistencia financiera y nadie dice que tenga déficit.

Entonces, queremos que todos comprendan por qué razón se piensa que nosotros somos los únicos que tenemos déficit –si bien no es así; tenemos asistencia financiera–: producto de un desnivel creado a partir del año 1985 por decisiones estrictamente políticas que hemos aceptado en su totalidad –como no puede ser de otra forma– porque en aquel momento, en 1986, Defensa Nacional costaba casi un 4 % del producto bruto interno; hoy es menos del 1 %. Para eso, las autoridades políticas –el Parlamento y los diferentes Poderes Ejecutivos– decidieron que había que reducir las Fuerzas Armadas. Entonces, la cifra de 40.000 hombres fue llevada a 27.000 y con tendencia a la baja. Si una institución tiene 40.000 hombres y los lleva a 27.000, y sigue bajando la cantidad, es lógico que, llegado el momento, esos se van a jubilar y que los ahorros que se hicieron con el Ministerio de Defensa Nacional tengan que ser pagados como parte de la Seguridad Social.

También decimos que tenemos una serie de diferencias en menos con respecto a lo que dicen algunos actores civiles y políticos sobre por qué la civilidad no tiene los mismos derechos que los militares retirados. Entonces, nosotros decimos que nos encantaría tener también todo lo que tienen ellos: por ejemplo, no cobramos por nocturnidad; no cobramos por presentismo; no cobramos horas extras; no cobramos salario vacacional; no cobramos por licencia no gozada ni tenemos derecho al uso de licencia como lo hace todo civil. En el caso de los militares es un privilegio que el superior le otorga si no lo necesita por alguna razón. Por ejemplo, ahora se dispuso que vayan a custodiar la frontera; si alguno estaba en uso de licencia, se le corta el descanso y no se le acumula ni puede usufructuarla en otro momento.

También tenemos diferencias muy importantes con respecto a que nuestro montepío es el más bajo de la Administración y de la civilidad; nuestro aporte patronal es el más bajo de la Administración central y de la civilidad. Además, el Estado, por nosotros, no aporta con los servicios bonificados; permite bonificarnos en años pero no hace aporte de dinero como lo efectúa en otros lugares.

Pretendemos que se compare por igual, pero no sentemos a una misma mesa lo que constitucionalmente es desigual. Además, ustedes saben que el servicio por sí solo no puede subsistir desde el momento en que los soldados del país son los peor pagos de toda la Administración pública.

Fíjense, señores senadores, que un soldado tiene $ 14.000, y el aporte que puede hacer por su montepío al servicio de retiros, es mínimo. Cabe aclarar que el 50 % de los aportantes activos son soldados. Como sabemos que es imposible que le vayan a aumentar el sueldo a los militares todos los Gobiernos democráticos desde 1984 para acá, creo que han consentido –y nosotros también– que nos paguen muy malos salarios a todos con la esperanza de que la vejez pueda ser digna. Entonces, nuestra preocupación hoy es la siguiente. Cuando estábamos en actividad nos tuvieron con salarios mal pagos, los más bajos del país, donde los Gobiernos democráticos entendieron que lo que había que hacer era dar la expectativa de una vejez digna y ahora se les ocurre que también quieren castigar la vejez. Esta es nuestra preocupación y es lo que tratamos de trasmitirles para que de alguna forma podamos revertir algunos conceptos porque la medida de los USD 40:000.000 no tiene ningún efecto financiero en el servicio de retiros, no va a solucionar absolutamente nada, no existe el equilibrio, en la medida que sigamos disminuyendo activos. Tampoco nos oponemos a que haya una reforma, es lógico porque, seguramente, las mayores expectativas de vida hacen que haya que modificar las edades y eliminar algunos artículos que hoy no tienen actualidad. Pero sí, por favor, tenemos que comenzar a hablar un lenguaje común, que es lo más importante, y a ver las cosas desde un punto de vista igualitario, porque decir que nos quieren poner en una misma mesa cuando otros tienen otros beneficios y otras cosas, es injusto.

SEÑOR ELGUE.- Me desempeñé como director y subdirector del servicio de retiro hasta el año 2014.

Es importante tener en cuenta el impacto de los ajustes de las pasividades por el Índice Medio de Salarios cuando hablamos de un desequilibrio tan importante en la relación activo pasivo que tiene nuestro sistema o el servicio de retiros. Tenemos 49.000 retiros entre 35.000 retiros y 14.000 –y fracción– de pensiones mientras mantenemos 27.000 activos. Esto da una relación de casi un activo por dos pasivos. Cuando esta variable, considerando aparte los ajustes salariales que se realizan por distintos montos, normalmente el personal en actividad lo realiza por IPC y los retirados y pensionistas por el Índice Medio de Salarios, ese desajuste se incrementa. Entonces, el impacto que esto tiene en el equilibrio financiero del sistema es muy importante.

También debemos tener en cuenta que hoy tenemos 11.000 pasivos entre retirados y pensionistas que superan los 70 años. ¿Qué determina esto? Que en una evaluación a mediano plazo hoy estamos en la cresta de la ola, es decir, en el máximo de retirados y pensionistas, porque la reducción de activos que comenzó en el año 85 ha determinado, que los 40.000 activos de esa época, sean nuestros pasivos de hoy, los 35.000 más los pensionistas y algunos más. La mayoría de nuestros pasivos responden a ese tiempo. Si hacemos una evaluación a 20 años consideramos que la relación activo pasivo va a ser menor, la necesidad de asistencia financiera también va a ser menor, siempre y cuando se mantengan las actuales variables. Estamos hablando de cantidad de efectivos en actividad. Si se reduce esa variable, evidentemente, todos los cálculos no pueden ser considerados porque es una variable sustancial.

Por lo tanto, es importante visualizar el impacto del Índice Medio de Salarios; es importante visualizar cuando se determina la reducción de vacantes, no importa de qué jerarquía, que estamos quitando aportantes al sistema y si no buscamos la forma de paliar o compensar eso, siempre va a generar desequilibrios. No se trata solo de ahorrar en el Presupuesto de Defensa Nacional o de ahorrar para generar condiciones a fin de aumentar el sueldo al personal en actividad –que es lo que ha pasado últimamente– sino que también hay que considerar el impacto en el financiamiento de las pasividades. En sí, todo sistema de seguridad social se basa en sostener la máxima cantidad de tiempo posible al personal en servicio. Para nosotros en particular eso es muy importante y ello tiene dos costos para el Estado. Uno tiene que ver con la necesidad de pagar un retiro, un salario y el otro refiere al costo de formación de los especialistas. Muchas veces ese costo no es evaluado. Ello es fácilmente verificable en los casos de los pilotos, mecánicos y con otro tipo de personal que estamos formando permanentemente y que implica un costo para el Estado en su presupuesto –como señalé antes– y una reducción en las capacidades operativas de las fuerzas cuando no se pueden realizar determinadas actividades.

Entonces, el sistema hay que verlo no solo desde el punto de vista de la previsión social –edades, tasas de reemplazo, etcétera– sino también desde la integralidad de la carrera militar viendo cómo afecta la última etapa al resto. Por lo tanto, es un elemento esencial tener una visión integral de la carrera. Por ejemplo, si determinamos incrementar las edades de retiro de los coroneles y no

ajustamos las edades de permanencia de los oficiales en las distintas jerarquías, en un período de tiempo puede ocurrir que haya una gran cantidad de coroneles que esté esperando llegar a esa edad. Lo único que lograríamos con ello sería invertir la pirámide; eso ya nos pasó. Entonces, debemos aprender de esas experiencias.

Por otro lado, cada fuerza en particular tiene necesidad de mantener más tiempo a su personal superior o subalterno, en distintas jerarquías. Por lo tanto, eso también debe ser considerado. Repito, no solo hay que tener una visión de seguridad social sino más integral.

Otro aspecto importante que queremos resaltar es el efecto tanto del impuesto como de una reforma sobre nuestro sistema de salud. Sanidad Militar atiende a 150.000 usuarios y a otras personas que pertenecen tanto a Salud Pública como a entidades privadas. En el IMAE que hace trasplantes hepáticos, la mayoría de los usuarios no pertenecen al Hospital Militar; lo mismo ocurre con nuestros IMAE cardiológico y traumatológico. También tenemos equipamiento que es propiedad de Sanidad Militar y que se utiliza para hacer estudios no invasivos de la parte hepática y en ese sentido existe un convenio gratuito con el Hospital Pasteur.

Entonces, este tipo de situaciones no solo va a afectar a los 150.000 usuarios de Sanidad Militar sino también al resto de la sociedad. El Hospital Militar, además, constituye un ente testigo como IMAE para la asignación de recursos del Fondo Nacional de Recursos. Los costos del Hospital Militar son sensiblemente menores a otros IMAE en el área privada y eso determina también un valor importante para toda la sociedad.

Más allá de ello, el hospital cumple tareas de docencia. Tiene más de cuatro unidades de postgrado en donde se forman los especialistas en pediatría, cardiología, traumatología y en otra especialidad que ahora no recuerdo. Por lo tanto, cumple tareas esenciales en la formación de nuestros médicos, en la atención de la población en general y de los usuarios de Sanidad Militar.

Los médicos hoy no están en Sanidad Militar por el salario que cobran ni por las exigencias que tienen sino porque allí buscan asegurarse un piso con el retiro y luego siguen trabajando en sus otras actividades. Si ellos ven una limitación en sus expectativas por el efecto de un impuesto o por modificaciones en el sistema de retiro militar, seguramente vamos a presenciar una salida masiva de médicos, enfermeros, *nurses* y técnicos.

Hoy Sanidad Militar tiene casi la misma cantidad de personal superior que el Ejército, es decir, unos 1.400 oficiales, número que comprende a los equiparados, así como también a los técnicos, y recordemos que las *nurses* también son oficiales. Se trata de una cantidad muy importante de personal superior en Sanidad Militar. Todos ellos se verían afectados por un impuesto o por una reforma. Y el efecto sobre la población en general también tiene que ser medido. Por lo tanto, esto escapa a una visión simplemente de un impuesto o de la recaudación de un monto: hay que ver el efecto sobre el conjunto.

Más allá del tema del personal de Sanidad Militar, un futuro impuesto o una modificación del retiro afectaría sensiblemente nuestras capacidades operativas porque los especialistas que tenemos en todas las fuerzas –ya sean maquinistas, pilotos, especialistas en mantenimiento de aeronaves o mecánicos de distintos vehículos– verían afectadas sus expectativas y eso podría ocasionar una corrida importante. El personal superior está muy atento a esas modificaciones. Seguramente ustedes van a tener noticias de que se está pensando en llamar a personal retirado para concurrir a la misión de paz en Colombia, dado que no hay personal superior voluntario para cubrir las necesidades que tiene esa tarea. No lo hay, en parte, porque todo el mundo está expectante de lo que pase con la ley y con el impuesto. ¿Por qué? Porque el personal en el exterior no puede pasar a retiro. Eso determina que todo el mundo esté reticente a irse del país mientras esta situación no se aclare. En nuestra carrera es importante tener certezas, tal vez no muchas, pero sí algunas, y toda modificación o ruido sobre ciertos cambios lo que no genera son, justamente, certezas.

Muchas gracias.

SEÑOR FÍGOLI.- Tal como acaba de expresar el coronel Elgue, todo esto tiene impacto particular en la Sanidad Militar, en el personal técnico calificado y también, tangencialmente, en las misiones de paz. Soy veterano en cinco operaciones de paz –la mayoría de mis camaradas han pasado por tales escenarios– y no les voy a explicar a ustedes el tremendo valor que tiene la participación en escenarios de conflicto. Estas actividades han sido y son política del Estado Nación; creo que se trata de una excelente carta de presentación ante la comunidad internacional, así como también de una de las razones fundamentales para que nuestro país ocupara un asiento no permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Lo cierto es que la capacidad de participar con contingentes mayores de tropas en escenarios como Congo, Haití o algún otro lugar donde se entienda que debemos concurrir, se vería tremendamente mermada.

A su vez, hoy por hoy, en palabras del subsecretario del Ministerio de Defensa Nacional, están ingresando USD 55:000.000, de los cuales USD 35:000.000 quedan desparramados en el mercado local porque el soldado, el teniente o el coronel lo invierten aquí. Pues bien, esta fuente de recursos prácticamente dejaría de existir.

Disculpen si el panorama es algo trágico y tan poco optimista, pero realmente tenemos el temor –fundado– de que esto pueda provocar una retirada masiva de personal técnico, superior, con años de servicio, porque ven que sus expectativas y, de alguna manera, sus derechos adquiridos, podrían verse violentados.

Entonces, el cumplimiento de los roles de las misiones, de las tareas principales y subsidiarias de las Fuerzas Armadas se vería realmente comprometido. Nuestra presencia en el mar territorial, nuestra vigilancia del espacio aéreo, nuestro control de las fronteras terrestres, todo eso pasaría por una situación realmente preocupante. No quiero transmitir irrealidades, lo digo con una suerte de visión estratégica que es compartida por quienes, al igual que nosotros, han pasado más de cuatro décadas en el servicio de las armas.

SEÑOR FALCO.- Buenas tardes a todos. Soy capitán de navío retirado, abogado y ejerzo el cargo de docente en la Udelar y en el Claeh.

Brevemente, voy a referirme al tema jurídico. La imposición de este nuevo impuesto nos afectaría debido a que, entre otros motivos, es una doble imposición, es confiscatorio, viola el principio de igualdad y también los derechos adquiridos.

En primer término, entendemos que es una doble imposición porque frente a un mismo hecho generador se pretende aplicarnos dos impuestos de igual naturaleza. A todos los retirados militares y pensionistas –de acuerdo con el monto que perciben– se nos va a aplicar el Impuesto a la Asistencia a la Seguridad Social (IASS), con destino al Banco de Previsión Social –los militares no percibimos nada de esa institución; compartimos con toda la sociedad el aporte– y, encima, se aplicaría este impuesto llamado prestación pecuniaria coactiva para asistir a la seguridad social militar. Entonces, frente a un mismo hecho generador, se trata de dos impuestos de igual naturaleza.

En segundo lugar, decimos que es confiscatorio porque, de acuerdo con los datos de que disponemos, la doble imposición, la suma de los dos impuestos, en algunos casos podría ascender hasta el 50 % del haber que se percibe. Realmente, no conozco una situación igual en el Uruguay. Sí sé lo que pagan las empresas –porque trabajo en estas áreas–: el IRAE de las empresas es el 25 %, y podrán sumarle algunos puntos porcentuales según el tipo de estructura social que adopten, pero me animo a afirmar que a esos porcentajes no llega nadie.

En tercera instancia, consideramos que es una violación del principio de igualdad recogido en el artículo 8.º de la Constitución de la república. A nuestro entender –así lo manejamos muchas veces en doctrina–, el principio de igualdad refiere a «desiguales», o sea que son iguales considerando desigualdades. No sé si estoy siendo claro. Si llevamos el concepto al área de los créditos, por ejemplo, en el concurso tenemos los créditos con privilegio especial, los que tienen privilegio general, los quirografarios y los subordinados, y son iguales dentro de cada categoría. Incluso, la Suprema Corte de Justicia ha dictado sentencias en las que hace referencia al término «desiguales». Entonces,

¿cuál es el problema que vemos, que también se relaciona con el tema del derecho adquirido, el cual abordaremos más adelante? Nosotros somos militares desde que ingresamos hasta que nos morimos; el retiro es una situación de revista, porque el militar revista en actividad, en retiro o en reforma. De hecho, el coronel Elgue acaba de señalar que algunos retirados podrían ser convocados para la misión de paz en Colombia. Quiere decir que cualquiera de nosotros podría ser movilizado. A su vez, a todos nos toca el Tribunal de Honor, y nos sigue tocando siempre. En el caso de los retirados, mientras no cumplen cuatro años de haberse retirado continúan estando sometidos al régimen disciplinario militar, que es el más exigente; o sea, siguen estando sometidos a la jurisdicción militar, y el Tribunal de Honor –como mencioné– lo tenemos de por vida. Así que si cometemos un delito, somos juzgados por la Justicia ordinaria, por la Justicia militar y por el Tribunal de Honor.

En definitiva, si queremos comparar –como señalaron mis colegas–, comparemos el todo; no podemos comparar exclusivamente el retiro con la jubilación que percibe alguien por el Banco de Previsión Social. ¿Por qué? Porque los militares tenemos un estatuto diferente al del resto de los funcionarios –eso está plasmado en la Constitución de la república–, como también lo tienen los diplomáticos y los policías. Los militares tenemos derechos y obligaciones que nos distinguen; no son ni mejores ni peores, simplemente diferentes. El hecho de que no nos paguen horas extras, de que las licencias sean distintas, y todo lo que describió el coronel Frachelle, son solamente características de nuestro régimen, que no es mejor ni peor. Claro que si vamos a comparar que a unos les pagan horas extras y a otros no, entonces sí habría situaciones diferenciales. Pero no podemos comparar lo que no es comparable. Son situaciones distintas y, en base a ello, debemos tener en cuenta que el gasto que suponen las Fuerzas Armadas es una inversión que hace el Estado. No hay déficit; el Estado decide qué Fuerzas Armadas tenemos, qué roles cumplen, con cuánto personal deben contar para cumplir las misiones que se les asignan, cuáles son sus jerarquías, sus salarios y los retiros que perciben. Nosotros llegamos a ese retiro porque cumplimos todas las condiciones, y eso lo estableció la ley. Si el Estado quiere cambiar las Fuerzas Armadas, está en todo su derecho de hacerlo, pero deberá establecer cuáles son las próximas necesidades y considerará todos los demás elementos que se mencionaron aquí, entre ellos, por ejemplo, si es necesario que todos lleguen a capitán de navío, a coronel, a general o a contraalmirante. Habrá que analizar el tema, pero esta quita no soluciona nada. Para resolver este tema, tomemos al toro por las guampas –no nosotros, que no somos los responsables de esto, sino solamente beneficiarios de una pasividad– y analicemos el punto que corresponda para llegar a unas Fuerzas Armadas de la medida que se necesita y a los roles que se quiera que cumplan. Entonces se verá qué gente se retirará y el Estado deberá atender estas pasividades.

Estos eran, básicamente, los puntos que queríamos abordar.

Muchas gracias.

SEÑOR RICO.- Voy a hacer algunas observaciones desde el punto de vista político, ya que estamos en el ámbito correspondiente.

Ante todo, ¿por qué el Estado debe asistir a la seguridad social militar?

La única actividad del Estado que constituye un bien público intangible es la defensa nacional. El Estado brinda educación, seguridad y salud. Y el habitante de nuestro territorio puede elegir qué educación quiere –pública o privada– y qué salud quiere –pública o privada–, pero la defensa es para todos. El ciudadano no elige qué defensa quiere sino que es el parlamentario quien debe decidir qué defensa le va a dar.

Desde el año 2006 –en que, inclusive, participé como integrante del Departamento de Planificación Estratégica del Ejército en las mesas de debate sobre defensa– se viene hablando de todo lo relacionado a la Ley Marco de Defensa Nacional, finalmente aprobada en 2010; en 2014 se aprobó la política de defensa nacional y, hace cuestión de unos meses, la política militar de defensa, en la que están claramente señalados los objetivos, las amenazas y las acciones estratégicas que el factor militar debe cumplir. ¿Qué pata le falta al Estado? ¿Con cuántos efectivos hacemos eso? ¿Cuántas personas –entre personal subalterno y oficiales– se necesitan para dar cumplimiento al decreto que marca la política militar de defensa? Cuando el parlamentario decida qué cantidad de

efectivos será necesaria, también deberá prever que la seguridad social de esos militares la va a cubrir el Estado.

En el caso de las funciones de defensa, no entramos al mercado para ver las proyecciones y saber si el año que viene habrá más o menos amenazas y si vamos a cambiar los objetivos. La política militar de defensa se elabora ya visualizando escenarios a 10 o 15 años. Así fue como se elaboró la política de defensa nacional: identificando escenarios a 20 años y marcando objetivos para el Estado, los cuales tienen que cumplir cuatro instrumentos: la diplomacia, la economía, la seguridad interior y la seguridad militar. Pero, ¿cuántos elementos de cada uno de ellos habrán de necesitarse para cumplir esos objetivos? Por eso es importante –como ya lo han dicho mis compañeros– eliminar el mito del déficit. No hay déficit en la seguridad social militar. Es el Estado el que debe asistirla. Si es mucho o poco lo tendrán que decidir los parlamentarios, pues la ley establece que estos deben decidir qué Fuerzas Armadas quiere el país.

¿Por qué vemos esto como un hecho político y no económico? Porque el mismo ministro de Economía y Finanzas, en su alusión respecto a la Rendición de Cuentas en la Cámara de Representantes, dijo que él va a recaudar el 10 %, pero recaudando el 10 % de un supuesto déficit no se soluciona el problema. Este es un problema de fondo y tiene que ver con qué Fuerzas Armadas queremos, cuántos deben ser sus efectivos y cuánto está dispuesto a gastar el Estado para beneficio de toda la población.

SEÑOR GARCÍA.- Quiero hacer una pregunta, fundamentalmente, por todos los mensajes que ha habido en estas últimas semanas. Concretamente quisiera saber, en materia de pasividades y en términos generales, a qué porcentaje de los egresos sirve el servicio de retiros al personal superior y al subalterno. Me refiero a montos y no a cantidad de personas.

SEÑOR ELGUE.- No se puede determinar exactamente el monto porque los haberes se dan según las situaciones. Se puede encontrar haberes por retiros de oficiales que son inferiores al del personal subalterno. Podemos decir que un 74 % del total de los que se retiraron cobra menos de $ 30.000 y los retiros que superan los $ 80.000 son el 14 % del total. Dentro de esos montos por retiros hay personal comprendido por la ley de reconstrucción de carrera del año 2006 o por la ley de incentivo de retiro de 1992 que determinó que la persona se pudiera retirar con el grado inmediato superior, con 18 sueldos y con el mejor aumento de cada año. ¿Qué quiere decir esto? Que si un año el aumento que se da al personal en actividad es mayor que el Índice Medio de Salarios, la persona se puede ir con ese aumento y si al año siguiente el Índice Medio de Salarios es mayor, se acoge a ese aumento. Eso determina una desigualdad con el resto que solo ajusta por el Índice Medio de Salarios. Dentro del 14 % al que hice referencia se encuentran esos dos grupos que están formados por algo más de 600 personas entre retirados y pensionistas.

SEÑOR BORDABERRY.- Les agradezco a los invitados por sus exposiciones.

Al estudiar el tema me llamó un poco la atención –quizás por deformación profesional, dado que soy abogado– la constitucionalidad de alguna propuesta y, por eso, le pediría al doctor Falco que profundizara sobre ese aspecto, en especial en lo que refiere a la violación del principio de igualdad. Todos sabemos que el principio de igualdad tiene dos vertientes. Una es la igualdad ante la ley, el Estado y el contribuyente deben ser tratados de igual forma ante la Justicia, y la otra es la igualdad por la ley. Desde siempre se dice que si se va a gravar de forma diferente a alguien, debe hacerse mediante la manifestación de la capacidad contributiva. Esto es un logro de las sociedades contemporáneas y modernas, porque en otras épocas algunos, por su cuna, no pagaban impuestos como por ejemplo el clero y los nobles. Por suerte se evolucionó y lo que hoy se aplica con respecto al principio de igualdad tiene que ver con la capacidad contributiva, es decir que quien más tiene, más debe pagar. Por ejemplo, mediante el IRPF se grava los salarios más altos; a su vez, el Impuesto al Patrimonio se aplica a partir de determinado mínimo. Eso es así porque el patrimonio y los ingresos refieren a una manifestación de la capacidad contributiva. Sin embargo, nunca vi que dejando de lado la capacidad contributiva se grave por el tipo de tareas que desempeñó una persona antes de jubilarse. En realidad se pueden aumentar los impuestos a las jubilaciones mayores a determinado monto, como ser más de $ 50.000, $ 60.000 o $ 70.000. Sería una violación del principio de igualdad aumentar a quienes fueron, por ejemplo, carpinteros, soldadores o militares. Esa tarea que desempeñaron por sí

sola no es una manifestación de la capacidad contributiva que, como enseñaba el profesor Alberto Faget en la facultad, viene a ser la manifestación práctica del principio de igualdad. No sé si profundizaron en este aspecto. Creo que la fundamentación de un nuevo impuesto en base al tipo de tarea que originó la jubilación sería una violación del principio de igualdad, y me parece que es por donde quiere ir el Poder Ejecutivo con la confesión pública de que pone un impuesto porque no puede bajar las jubilaciones cuando, en realidad, lo que está haciendo, de forma indirecta, es bajar las jubilaciones a través de un impuesto que resulta inconstitucional. Como se supone que nosotros nos especializamos en aprobar leyes –y esperamos no vayan a la Suprema Corte de Justicia para que la declare inconstitucional–, me gustaría preguntar al doctor Falco si ha profundizado en ese concepto.

SEÑOR FALCO.- Voy a tratar de responder desde mi óptica que no es la de un especialista en Derecho Constitucional o Administrativo; mi área de docencia es la del Derecho Comercial, pero estamos en el tema.

¿Por dónde veo yo el principio de igualdad? A los militares retirados y a los pensionistas se nos pretende aplicar dos impuestos por la condición de ser militares retirados y pensionistas; en principio ese es el tema. Por esa exclusiva condición se nos pretende aplicar dos impuestos, cuando las jubilaciones que presta el Banco de Previsión Social –el caso de las otras cajas es distinto porque son paraestatales– las soporta toda la sociedad. El Banco de Previsión Social tiene un déficit importantísimo que se soporta por asistencia financiera. Hasta dónde tengo entendido siete puntos del IVA van directamente al Banco de Previsión Social y, además, cobra el IASS. El déficit –o como quieran llamarlo– del Banco de Previsión Social, que es un ente autónomo, creo que supera los USD 2.000:000.000.

¿Por qué considero que es desigual? Porque se pretende que la asistencia a la seguridad social militar la soporten exclusivamente los militares, cuando durante la carrera militar fuimos soporte de cargos, grados o lo que fuera para cumplir la función militar. Creo que los cinco que estamos acá nos retiramos en forma obligatoria o forzosa…

SEÑOR FÍGOLI.- En mi caso, solicité retiro voluntario en 2006, con cinco años en el cargo de general.

SEÑOR FALCO.- Está bien. Personalmente, me fui en forma forzosa; a los 55 años me tuve que retirar porque es el régimen que nos rige a nosotros. Entonces, si el Estado hizo mal los cálculos, bajaron los activos de 40.000 personas a 27.000, no aumentaron los sueldos en proporción a otros servicios del Estado, hubo reconstrucción de carreras –puede ser que con derecho; nadie discute la razonabilidad– o se dieron incentivos que en algún momento servían y eso generó un gasto importantísimo, son temas que tiene que considerar el Estado. ¿Lo tenemos que pagan nosotros? Por estas razones entiendo que hay violación del principio de igualdad.

Con relación a la capacidad contributiva y a que «pague más el que cobra más» en la situación militar hay que tener en cuenta otra serie de puntos. Es cierto que el marinero que se retiró con 20 años y cobraba $ 15.000 tiene un retiro de unos $ 8.000, porque sobre el salario que percibía se le aplican las veinte o treintavas partes que son $ 10.000 y a eso se le calcula el 80 %. Ahora, ¿quiénes son los que cobran más en las Fuerzas Armadas? Los que estuvieron aportando más años. En las Fuerzas Armadas siempre se aportan 36 años, aunque uno se retire antes. El mínimo son 36 años; los que nos quedamos más en actividad no tenemos un tope a los 36 años sino que seguimos aportando hasta el día del retiro. Por su parte, los que se fueron a los 20 siguen aportando el montepío hasta los 36 años. El hecho de que pague más el que cobra más también puede ser injusto porque, por ejemplo, a quien se fue con 30 años, de repente, le toca una de las franjas muy cercanas al que se fue con 40 años, pero este prestó 10 años más de servicio. No sé si estoy siendo claro; esto es por franjas de retiros.

Ahora bien, ¿qué pasa? Si los que cobran $ 100.000 están en la franja de los que cumplieron 40 años, quizá los que están en $ 80.000 trabajaron 30 años. Si a los que cobran $ 100.000 se les aplica un 20 % y a los otros, el 15 %, van a quedar prácticamente pegados. De ahí, entonces, que no sea muy justo que quien tuvo más años de servicio pague tanto más que otro. Creemos que lo de la capacidad contributiva está bien, pero en este caso podría resultar injusto, por lo que habría que analizar cada situación en particular.

No sé si respondí la inquietud del señor senador. En lo personal, considero al principio de igualdad por ese lado, porque se nos desiguala. Parecería que estuviéramos segregados porque, ¿por qué nosotros tenemos que tener dos impuestos? Eso por un lado. Y, con respecto al principio de que pague más el que tiene más, está bien, pero en este caso el que tiene más es el que llegó más alto y estuvo más años en servicio.

SEÑOR FRACHELLE.- A propósito de la «capacidad contributiva» –expresión utilizada por el señor senador Bordaberry–, quiero decir que hay un elemento que hasta ahora no ha sido mencionado pero es muy importante. Nosotros supimos vivir con salarios bajos y la actividad sigue viviendo con salarios bajos con la expectativa de tener una jubilación digna, cosa que ahora también se nos quiere sacar.

Hay que tener en cuenta que el 60 % de nuestro personal subalterno –es decir, la tropa– está viviendo en pobreza y el 20 % de ese 60 % está en la indigencia. Solo el 30 % de oficiales es propietario de vivienda; el otro 30 % alquila y, del porcentaje restante, algunos están viviendo compartidos en garajes. Con eso hemos sabido vivir hasta ahora porque la situación económica es difícil en actividad. Recuerdo que en 1995, después de sancionada la Ley n.º 16.713 –la ley madre–, el presidente Sanguinetti hizo una serie de reuniones para incluir al Servicio de Retiros y Pensiones de las Fuerzas Armadas en la reforma y, entre ello, se pretendía también que los militares aportaran a las AFAP. Y cómo será la cosa que después de más de veinte años los militares seguimos en la misma situación: no podemos integrar las AFAP porque no tenemos capacidad de ahorro. Aunque resulte increíble, la vida de todos nosotros mejora económicamente cuando nos retiramos. Este es otro elemento a tener en cuenta.

SEÑOR PRESIDENTE.- La Comisión de Defensa Nacional agradece la visita de la delegación y queda a sus órdenes.

SEÑOR FÍGOLI.- Distinguidos senadores: muchísimas gracias por vuestra delicada atención.

Estamos iniciando un verdadero proceso de movilización a nivel nacional, de manera de crear una suerte de sensibilidad pública ante un problema que no solo afecta a aquellos que circunstancialmente podrían verse perjudicados ante este segundo potencial nuevo tributo. Es claro que los efectos irán mucho más allá y se extenderán en el tiempo, pero sin ánimo de hacer pronósticos tan negros, en lo personal, creo que se juega el compromiso efectivo de las Fuerzas Armadas en tanto institución vital en la conformación y mantenimiento del Estado nación.

Muchas gracias.

SEÑOR PRESIDENTE.- No habiendo más asuntos, se levanta la sesión.

(Son las 15:00).